

**第七届会议**

海牙

2008年11月14日至22日

**关于为法院法律援助方案下的财务调查提供适当资源的报告\***

1. 本报告是根据预算和财务委员会（以下称“委员会”）2007年9月10日至18日在海牙举行的第九届会议的工作报告<sup>1</sup>第73段的要求提交给委员会的，在该段中，委员会请法院考虑从长远来看如何更好地行使财务调查员的职能和为其提供经费，并请它就此事项向委员会下届会议提出报告。

2. 委员会在第四届会议的工作中同意法院的观点，即对贫困的判定必须在彻底审查每一个申请人的财产和收入的基础上客观地进行。因此委员会请法院提出适当的经费建议，以便建立用以查明自称贫困者的财产状况的调查能力。<sup>2</sup>这项经费将使法院能够彻底和严格审查法院付费法律援助的申请人所称的贫困是否属实。<sup>3</sup>

3. 如本报告第二部分进一步阐述的那样，在确定为财务调查员职能提供适当经费的问题时，书记官处考虑到了在财务调查中，特别是在作为国际刑事法院诉讼程序一部分的调查中所遇到的限制、困难和挑战。

**I. 财务调查的背景**

4. 在法院付费的法律援助背景下的财务调查员职能，其主要目的是给书记官长提供可靠的证据，使他能够确定法律援助的申请人是否：<sup>4</sup>

- (a) 应当被认定为完全贫困，从而将全额支付律师代理他（她）在法院出庭所涉及的全部费用；
- (b) 应当被认定为部分贫困，从而将部分支付律师代理他（她）在法院出庭所涉及的费用；或者

\* 原先曾作为 ICC-ASP/7/CBF.1/1 印发。

<sup>1</sup> 国际刑事法院罗马规约缔约国大会正式记录，第六届会议，2007年11月30日至12月14日，纽约（国际刑事法院出版物，ICC-ASP/6/20，第二卷），第二部分 B.2.II.C.2 (j)，第73段。

<sup>2</sup> 国际刑事法院罗马规约缔约国大会正式记录，第四届会议，2005年11月28日至12月3日，纽约（国际刑事法院出版物，ICC-ASP/4/32），第二部分 B.6 (a) II.F，第50段。

<sup>3</sup> 国际刑事法院罗马规约缔约国大会正式记录，第六届会议，2007年11月30日至12月14日，纽约（国际刑事法院出版物，ICC-ASP/6/20，第二卷），第二部分 B.2.II.C.2 (j)，第73段。

<sup>4</sup> “申请人”一词可以指嫌疑人、被告或受害人。

- (c) 应当被认定 非贫困，从而法院的法律援助制度将不支付律师代理他（她）在法院出庭所涉及的任何费用。

5. 有了财务调查员的职能，还可以根据有关分庭就接受了不该提供的法律援助的嫌疑人或被告的财产所做的 裁决采取行动，从而可以临时冻结他（她）的国内和国际资产，以便全部或部分地追回法院可能已经承担的全部或部分费用。<sup>5</sup>

6. 因此，财务调查员职能可以帮助书记官长更有效地处理在法院法律援助计划下工作的律师团队中可能出现的任何财务违规行为（费用拆分、虚报费用等）。从这一点来看，它有助于加强为发现对法院法律援助计划的滥用行为而设立的监督机制。

7. 为了评估法院付费的法律援助申请人 是否贫困，必须拥有具体、准确、可靠和以合法手段取得的信息。财务调查在收集有关信息方面面临各种限制。主要的限制可以总结如下。

#### *时间短*

8. 《法院条例》第 85 条第 1 款规定，书记官长应在法院付费法律援助的申请提交后一个月内就贫困问题做出决定。此外，该条第 3 款允许申请人要求院长会议对书记官长的决定进行复议。其他国际刑事司法机构的经验表明，要想达到一定的严格程度，调查员需要相对比较长的时间，有时是几个月，才能完成调查。法律为书记官长做出决定设定的期限短，加上申请人还有可能要求 复议，从而构成了主要的限制 条件，因此必须提供必要的经费，以促进在财务调查方面 主动采取行动，使书记官长能够以必要的严格和尽职尽责的态度对提交给他的法院付费法律援助的申请进行审查。

#### *证据收集和分析方面的困难*

9. 财务调查组面对的第一项任务就是 收集和分析在有关人员身上或其周围发现的证据和文件。这类证据的获取或传送并不总是容易的。有关文件的获取可能受到拖延。经验表明，这个过程的任何拖延都有可能意味着文件或重要信息的丢失。因此，为了尽可能收集到更多的信息，所有证据必须而且应当立即获准取得。如果财务调查员可以非常迅速地接触到嫌疑人的部分或全部资产，或者可以准确指出它们的所在，以便促使有关国家的介入，则书记处就可以直接裁定有关人员是否贫困。

#### *国际合作的必要性*

10. 国际合作是特别必要的，因为法律援助申请人的资产可能分散在不同的国家或者不同的金融机构。但是，财务调查方面的国际合作却是尤其困难，因为它涉及了货币流通领域的法律。如果法律援助申请人得到支持，特别是获得良好的咨询，并且可以通过使用假名字或数字代码藏匿或试图藏匿他（她）的动产和不动产，那么这种困难就会更大。因此，为了阻止和 挫败这些手段，必须建立与有关各方进行合作的机制，只有这样，才能保证调查取得成功。事实上，这应该是财务调查员要达到的目的之一。

---

<sup>5</sup> 《法院条例》第 85 条第 4 款授权书记官长，若法院已支付法律援助的费用，而随后证明向书记官长提供的申请人财产状况资料不准确，书记官长可请求院长会议发布命令，向已获得法院付费的法律援助的人追回已付的资金。

11. 鉴于许多案件都会有涉嫌在境外藏匿资产的情况，必须建立一种国际协作制度。此外，由于调查应该安排成对资产的搜寻，而不是对嫌疑人有罪的认定，因此获得对合作请求的答复也需要更多的时间。

#### *当地配合的必要性*

12. 必须制订计划，以利于与现有地方和国家机构的合作，因为后者对当地的政治局势有更好的了解。在制订计划过程中，应当充分考虑到存在腐败和消息泄露的可能性。在与地方机构进行合作时应当小心谨慎，以便这种合作能够确保调查员报告的客观性，并且前提必须是该报告所依赖的信息来自公正的当地渠道。从这一点来看，对这些渠道必须定期评估与更新。

#### *内部合作的必要性*

13. 检察官办公室雇用了一名财务分析师，其任务不仅限于识别嫌疑人和被告的财产。这个职能与书记官处开展的财务调查之间的合作将有助于确保法院的资源得到谨慎使用并可防止资源的重复。

14. 在这类调查中，控方进行的初步调查应当为财务调查提供补充，因为可供财务调查使用的资料有可能由检察官办公室所掌握。显然，这种合作不是为了干涉检察官办公室的任务授权。

#### *信息来源的安全与保护*

15. 同样，执行查找藏匿资产的任务也需要与不同的人员接触。虽然一些人会乐于配合，因为参与进来对他们不构成危险，但是并非所有人都是如此。应当记住，在这类调查中，需要识别证人和“情报来源”，确定他们的所在，必要时需要对他们加以保护。如果碰巧发现了重要文件，因其内容的缘故，这些文件必须迅速保护起来。这种情况解释了为什么有必要采取一些会对预算产生影响的行动。<sup>6</sup>

## **II. 财务调查的经费来源**

16. 已清楚确定和希望实现的目标是要组建一个或多个由经验丰富、尽心尽力、中立清廉的财务调查员组成的团队，为书记官长就法院付费法律援助的申请人的财务状况做出决定<sup>7</sup>提供积极的支持。

17. 目前，书记官处只有一个经过核准的财务调查员职位（P3）。虽然已经重新发出了职位空缺公告，但是书记官处没有收到来自在复杂的财务调查领域具备丰富经验和业经证明的专门技能并且在与财务、情报和（或）警察机构的协作方面具有经验的候选人提出的申请。书记官处相信，该职位现有的级别不利于吸引到最好的候选人，如果将其改评为P4级，将大大推动财务调查员的及时招聘。因此，书记官处计划在考虑法院2009财务年度预算时将该职位改为P4级。

18. 除了为财务调查员职位重新定级以外，还研究了为法律援助所涉财务调查职能提供经费的若干备选方案：组建一支由常设财务调查员组成的队伍（备选方案1）；组建一支由“听候召唤的”调查员组成的队伍（备选方案2）；或者组建一支模块化的队

---

<sup>6</sup> 对这些考虑事项可以逐案进行分析。

<sup>7</sup> 《法院条例》第84条第1款。

伍（备选方案 3）。建议的备选方案必须综合考虑到：一、法院的有限资源必须得到有效的使用；二、法院付费法律援助的申请人的财产必须得到严格和尽职尽责的调查。

19. 备选方案 1 是设立一个 *常设小组*，由一名 P4 级财务调查员、一名 P3 级财务分析师和一名 GS 级行政支持人员组成。这些资源将可以在书记官处内部建立起常设的财务调查部门。

20. 这一备选方案的好处包括：小组能够立即采取行动，并且可以开展定期的案例分析，利用早先调查中取得的经验。采用这个方案，还可以发展和保持与内部和外部机构（特别是国家警察机关、金融机构、国际刑警组织、欧洲警察署、欧洲反欺诈署、欧洲联盟司法合作组织<sup>8</sup>、非政府组织和使馆）的联系，与它们进行谈判，目的之一在于得益于它们的经验和专长，特别是学习它们在实地执行任务的方式（例如在地区内的调动、如何获准使用行政、警察和法庭的数据库）。

21. 这一备选方案的主要缺点是给法院造成财政负担。实施这一方案将需要在法院的年度预算中增加 513,200 欧元的经费，以负担财务调查的人事费用。

22. 备选方案 2 是建立一个 *合格调查员后备库*，只有当出现调查的需要时他们才投入使用。

23. 这一备选方案的好处是有相关领域的一支专家队伍可供使用，这些人将按顾问支付报酬。因此，在两项调查之间，法院没有财务负担，而且在需要采取行动时，支付的费用也只限于在一个有限的时间内的顾问费。为此目的，似乎可以将三个月当作合理的参考期限。

24. 这样的团队将由三名顾问组成，他们应当在案件分析、财务调查和犯罪组织的筹资方法等领域具有专长。管理这样一支队伍的费用大致为三个月的调查共 80,000 欧元。

25. 但是，这一备选方案的缺点是无法进行预先的干预，而且调查没有连续性。同样，这一方案也几乎无法保障它有能力支持书记官长在法律规定的时限内做出适当的决定。

26. 备选方案 3 是任命一名全职的财务调查员，负责确保调查活动的协调和连续性。协助调查员的有一小队在财务分析和（或）犯罪组织筹资方法等领域有专长的 *顾问*，其中一人将与法院付费的法律援助申请人来自同一国家。这个团队只在需要时才投入使用。

27. 这一备选方案结合了前两个方案的好处，而同时又避免了它们的缺点。另外，考虑到目前划拨给用以评估贫困状况的财务调查的经费有限，这一方案不会带来过度的财务负担。除了已经纳入预算的一个财务调查员职位以外，预计每年提供 50,000 欧元经费即可负担按顾问聘用的专家的费用。

28. 书记官处认为，短期来看，**备选方案 3** 解决了委员会在其第九届会议上表示的关切，因此建议采纳这一方案。

---

<sup>8</sup> 虽然这些组织（欧洲警察署、欧盟司法合作组织和欧洲反欺诈署）理论上都是作为欧洲联盟的一部分创建的，但是它们的影响和潜在行动领域都超出了欧洲的范围。

29. 法院将与缔约国接触，请求它们免费提供借调人员作为临时工作人员，以支持任何一种备选方案的实施。

30. 但是，应当强调指出的是，书记官处将研究在所建议备选方案的使用过程中取得的经验教训，并决定它是否需要在不久的将来要求增加资源，如果取得的经验表明有此必要，它将提出这样的要求。

--- 0 ---